

# DEMOKRASI DALAM PEMILUKADA

Oleh

**Rahmad Hendra<sup>1</sup>**

## ABSTRACT

Perubahan (*amandemen*) Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan oleh MPR membawa implikasi terhadap perubahan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, salah satunya adalah digunakannya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis. Negara Indonesia yang menganut azas demokrasi tidak langsung (*perwakilan*) berangsur beralih ke demokrasi langsung. Pemilihan Umum Tahun 2004, yaitu pemilihan anggota Legislatif dan disusul dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang secara langsung oleh rakyat. Konsekuensi dari hal tersebut adalah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat, dengan disahkannya UNDANG-UNDANG No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

*Changes (amendment) Constitution of 1945 made by the MPR have implications towards the administrative structural changes of Indonesia, one of them is the use of the sistem of elections for President and Vice President directly, and the election of Regional Head democratically. Indonesian State embracing the principle of indirect democracy (representative) gradually switched to a direct democracy. General elections of 2004, the election of members of the Legislative and was followed by the election of President and Vice President directly by the people. The consequence of that is the election of Regional Head and Deputy Head of Regional directly by the people with the adoption of Act No. 32 of 2004 about Regional Government.*

**Keywords :** *the administrative structural changes of Indonesia, the sistem of elections for the Regional Head and Deputy Head of Regional directly and democratically by the people.*

### A. Pendahuluan

Negara Republik Indonesia memiliki sejarah desentralisasi yang cukup panjang, yakni mulai dari *Decentralisatie Wet 1903 (Staatsblad 1903 No. 329)*

---

<sup>1</sup> **Rahmad Hendra, S.H., M.Kn.**, adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Riau dan Ketua Bagian Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Riau.

pada zaman Hindia Belanda<sup>2</sup> sampai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat sekarang ini.

Para pendiri Negara (*the founding fathers*) dari sejak awal menyadari bahwa Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan kepulauan serta penduduknya yang terdiri dari ratusan suku bangsa, tidak mungkin dikelola secara sentralistik, dengan kata lain Otonomi bagi kesatuan masyarakat hukum yang sudah ada sebelum Negara Indonesia terbentuk merupakan suatu keharusan (*conditio sine qua non*).

Prinsip dasar tersebut dituangkan kedalam konstitusi yang menjadi pedoman dasar dalam menyelenggarakan kehidupan berbangsa, bernegara dan pemerintahan.<sup>3</sup> Sepanjang sejarah Pemerintahan Negara Indonesia khususnya mengenai Pemerintahan Daerah mengalami pasang naik dan pasang surut. Sebagai gambaran sebuah dinamika sejak Negara Republik Indonesia merdeka tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan saat sekarang ini sudah melalui 7 (tujuh) Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah antara lain :

1. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah;
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah;

---

<sup>2</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta : Liberty, 2006, hal. 1.

<sup>3</sup> Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan II, Bandung : Fokusmedi, 2003, hal. 1.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah;
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang sedang berlaku saat sekarang ini.

Pemberlakuan beberapa Undang-Undang tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam rentang waktu 60 tahun dengan segala kelemahan dan kelebihanannya merupakan pengalaman berharga bagi bangsa Indonesia. Pada masa mendatang, dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang baru, diharapkan bangsa kita dapat menyusun dan menjalankan peraturan tentang pemerintahan daerah dengan lebih adil dan demokratis dengan tidak mengulang kesalahan dan kelemahan yang telah terjadi sebelumnya,<sup>4</sup> seperti persoalan tarik-menarik kewenangan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah yang terus terjadi, hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan sesuatu yang bersifat dinamis, dan persoalan otonomi daerah tidak akan pernah selesai sepanjang kebutuhan dan keinginan masyarakat itu sendiri masih terus

---

<sup>4</sup> [http://www.ipcos.or.id/No\\_56/Laporan\\_Utama.html](http://www.ipcos.or.id/No_56/Laporan_Utama.html), diakses tanggal 16 Mei 2005.

berubah.<sup>5</sup> Persoalan yang sangat esensial adalah mengenai pembagian kekuasaan dan alokasi sumber keuangan antar Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah, terutama sekali setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.

Dengan perubahan (*amandemen*) Undang-Undang Dasar 1945 pertamakali tahun 1999 sampai dengan yang keempat tahun 2002 yang dilakukan oleh MPR membawa implikasi terhadap perubahan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, terutama perubahan kelembagaan negara menyangkut reposisi peran MPR, berlakunya sistem bikameral, yang menciptakan *checks and balances*, digunakannya sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, dan pemilihan Kepala Daerah secara demokratis, terdapatnya mekanisme secara *impeachment*, tidak adanya lagi lembaga DPA dan kekuasaan Kehakiman tidak hanya dijalankan oleh Mahkamah Agung, tetapi juga dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>6</sup> Dalam beberapa Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tersebut di atas salah satunya yang sangat mendasar adalah *Bab VI Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah*. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi sebagai berikut :

---

<sup>5</sup> Sadu Wasistianto, *Kapita selekta Penyelenggaraan*, *Loc.Cit.*

<sup>6</sup> Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia* dalam Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning No.3 Vol. 2, Pekanbaru : Oktober 2002, hal.18.

- (1). Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai Pemerintahan Daerah, yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2). Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota itu mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut Azas Otonomi dan tugas pembantuan.
- (3). Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4). Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.
- (5). Pemerintah Daerah berhak menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6). Pemerintah Daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- (7). Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang.<sup>7</sup>

Sebagai implementasi Pasal 18 ayat (4) dan ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di atas, maka pada tanggal 15 Oktober 2004 disahkan dan diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, atas persetujuan bersama DPR dan Pemerintah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

---

<sup>7</sup> Marsono, *Susunan dalam Satu Naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002*, Jakarta : Eko Jaya, 2002, hal. 37-38.

Pemerintahan Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah juga perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keaneka ragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Berdasarkan pertimbangan di atas, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada tanggal 15 Oktober 2004 yang isi dan muatannya lebih spesifik dan efisien telah mengatur mengenai pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat seperti halnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diharapkan dapat menjadi batu penjurus bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis, sebab pada dasarnya pemberian otonomi daerah dalam rangka

desentralisasi diarahkan untuk peningkatan penyelenggaraan pemerintahan dengan melibatkan seluruh komponen masyarakat yang ada di daerah.<sup>8</sup>

Dengan demikian diharapkan Pemilihan Umum Kepala Daerah merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, diselenggarakan lebih berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya dan dilaksanakan berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kepala Daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh Lembaga Pemerintah Daerah, yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam hal Pemilihan Kepala Daerah disebutkan bahwa :

#### Pasal 56

- (1). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan azas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
- (2). Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan secara langsung oleh rakyat, hal ini merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju politik yang lebih demokratis dan tanggung-jawab juga untuk menjamin pelaksanaan pemilihan yang

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Di samping itu pula pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang secara langsung oleh rakyat akan memberikan legitimasi yang kuat (*powerful legitimacy*) kepada Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan daerah, serta mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah dan daerah serta antar daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung memiliki posisi penting, karena dari hasil tersebut akan sangat berdampak pada perkembangan suatu daerah di masa-masa selanjutnya. Terlebih dalam era otonomi daerah, di mana peran pemerintahan daerah sangat besar, kualitas pemerintahan daerah akan sangat menentukan maju mundurnya "pembangunan" di daerah.<sup>9</sup> Juga diharapkan dapat menjamin hubungan keutuhan Wilayah Negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan Negara.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapatlah dikemukakan permasalahan dalam penulisan makalah ini sebagai berikut : *Apakah sistem pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang No.*

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. ii.



32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sudah mewujudkan PEMILUKADA yang demokratis ?

## **B. Arti dan Makna Demokrasi**

Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya memberikan pengertian bahwa *pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan* dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara, karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat.<sup>10</sup> Dengan demikian negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang".<sup>11</sup>

Pada umumnya negara-negara di dunia ketiga yang lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah abad XX telah memilih demokrasi sebagai salah satu dasar yang fundamental. Hasil studi *UNESCO* pada awal dasawarsa 1950-an yang melibatkan lebih dari 100 Sarjana Barat maupun Sarjana Timur menunjukkan bahwa tidak satupun tanggapan yang menolak demokrasi, sehingga barangkali untuk pertamakalinya dalam sejarah demokrasi dipandang sebagai pengejawantahan yang paling tepat dan ideal.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta : Liberty, Oktober 1993, hal. 3.

<sup>11</sup> Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 1 Ayat (2), Perubahan ke III Tahun 2001.

<sup>12</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi*, *Loc.Cit.*

Pada umumnya pengertian demokrasi itu dapat dikatakan tidak mengandung kontradiksi meskipun di dalamnya meletakkan posisi rakyat dalam posisi amat penting, namun pelaksanaan (perwujudannya) dalam lembaga kenegaraan, ternyata prinsip ini telah menempuh berbagai rute yang tidak selalu sama. Adanya berbagai rute atau pengejawantahan tentang demokrasi itu menunjukkan pula beragamnya kapasitas peranan negara maupun peranan rakyat, ada negara yang memberikan peluang yang amat besar terhadap peranan rakyat melalui sistem *pluralisme-liberal*, dan ada juga yang justru sebaliknya negara yang memegang dominasi yang jauh lebih besar.

Berbagai upaya pemahaman dengan memberikan pijakan teoritis itu telah menunjukkan betapa di negara Indonesia telah terjadi hubungan tolak tarik antara "negara" dan "masyarakat" dalam memainkan peranannya. Indonesia sebagai satu negara yang juga lahir dari pengalaman kolonialisme sesudah perang dunia ke II telah menjadikan pula demokrasi sebagai salah satu prinsip ketata negaraannya. Terjadinya berberapa kali perubahan konstitusi atau pertukaran rejim dan pimpinan nasional tidak pernah menggeser prinsip demokrasi ini, bahkan tema penting yang selalu dikampanyekan adalah "Menegakkan Kehidupan Demokrasi" yang diyakini sebagai hak politik yang amat penting bagi rakyat.<sup>13</sup>

Tetapi perjalanan demokrasi di Indonesia belumlah menemukan rute yang pasti artinya, pengejawantahan "peran" masih berlangsung dalam tolak

---

<sup>13</sup> Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi*, *Op.Cit.*, hal. 4.

tarik yang tidak seimbang antara ”negara” dan ”masyarakat”, hal inilah yang harus dibuat pembatasan yang jelas antara peranan negara dan masyarakat.

### **1. Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)**

Pada permulaan pertumbuhannya demokrasi telah mencakup beberapa azas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani Kuno dan gagasan mengenai kebebasan beragama yang dihasilkan oleh aliran Reformasi.

Sistem demokrasi yang terdapat di negara-negara Kota (*city state*) Yunani Kuno ( abad ke-6 sampai abad ke-3 SM ) merupakan *demokrasi langsung (direct democracy)*<sup>14</sup>, yaitu suatu bentuk pemerintahan di mana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung dari demokrasi Yunani dapat diselenggarakan secara efektif karena berlangsung dalam kondisi yang sederhana, wilayahnya terbatas (negara terdiri dari Kota dan daerah sekitarnya) serta jumlah penduduk sedikit (300.000 penduduk dalam satu negara Kota).

Lagi pula ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara yang resmi yang hanya merupakan bagian kecil saja dari penduduk. Untuk mayoritas yang terdiri dari budak belian dan pedagang asing demokrasi tidak berlaku. Dalam negara modern demokrasi tidak lagi

---

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1983, hal. 53.

bersifat langsung, tetapi bersifat demokrasi berdasarkan perwakilan (*representative democracy*).<sup>15</sup>

## **2. Demokrasi Tidak Langsung (*Indirect Democracy*)**

Demokrasi tidak langsung atau perwakilan (*indirect democracy*) yang dilaksanakan pada jaman modren selama ini hampir seluruh negara dalam konstitusinya menganut azas kedaulatan rakyat berdasarkan sistem perwakilan tidak terkecuali negara Indonesia. Hal ini dilaksanakan merupakan tuntutan jaman seiring dengan berkembangnya negara-negara di dunia yang semakin besar dan jumlah penduduknya yang semakin banyak sehingga demokrasi tidak langsung (perwakilan) menjadi pilihan yang tepat baik ditinjau dari efektifitas maupun efesiensi walaupun disadari juga mengandung banyak kelemahan-kelemahan tentunya.<sup>16</sup> Memang tidak dapat dipungkiri Negara Indonesia setelah merdeka tanggal 17 Agustus 1945 sampai dengan tahun 2005 (kurang lebih 60 tahun) selalu memakai azas demokrasi perwakilan (*indirect democracy*), hal ini telah sama-sama kita rasakan selama ini, adanya beberapa sisi kelemahan dan kelebihanannya.

Berdasarkan alasan diatas, sejak perubahan (amandemen) Undang-Undang Dasar 1945 yang pertama kali dilakukan tahun 1999 sampai dengan yang keempat tahun 2002 yang lalu, seiring dengan tuntutan rakyat dan perkembangan jaman, maka Negara Indonesia yang menganut azas

---

<sup>15</sup> Zulkarnaen Nurdin, *Hubungan Partai Politik dengan Wakilnya di Lembaga Perwakilan* Artikel Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning No. 3 Vol. 2, Pekanbaru : Oktober 2002, hal.71.

<sup>16</sup> *Ibid.*

demokrasi tidak langsung (perwakilan) berangsur beralih ke demokrasi langsung. Hal ini dapat kita lihat setelah Pemilihan Umum Tahun 2004, yaitu pemilihan anggota Legislatif dan disusul dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang secara langsung oleh rakyat.

Konsekuensi hal di atas menyusul juga pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat dengan disahkannya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004 serta PP No. 6 Tahun 2005 pada tanggal 11 Februari Tahun 2005 sebagai perangkat pendukungnya yang telah memuat dan mengatur tentang Tata Cara pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

### **C. Landasan Demokrasi Indonesia**

Beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusi nasional cukup jelas tersirat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain dari itu Undang-Undang kita menyebutkan secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu yang dicantumkan dalam penjelasan mengenai sistem pemerintahan negara yaitu :<sup>17</sup>

1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*).
2. Sistem Konstitusionil

---

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Op. Cit.*, hal. 51.

Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas). Berdasarkan dua istilah "*rechtsstaat*" dan "*sistem konstitusi*", maka jelaslah bahwa demokrasi yang menjadi dasar dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ialah *Demokrasi Konstitusional*. Di samping itu corak khas demokrasi Indonesia yaitu : Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, dimuat dalam Pembukaan Undan 1945.

Juga dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tegas dikatakan "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang".<sup>18</sup> Apabila berbicara mengenai kedaulatan rakyat tidak terlepas dari demokrasi karena sarana untuk mencapai kedaulatan rakyat itu adalah musyawarah untuk mufakat, dan/atau melalui pemilu, sedangkan dalam pelaksanaan pemilu harus secara demokratis agar dapat menghasilkan hasil yang demokratis pula, sama halnya dengan apabila sistem politik demokratis, maka akan menghasilkan produk hukum yang demokratis pula.

Dalam menilai kebijaksanaan pemerintahan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan masyarakat banyak, maka "Kedaulatan haruslah benar-benar berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, agar dapat dicapai seperti yang dikatakan Abraham Lincoln, *government of the people by the people and for the people*

---

<sup>18</sup> Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

(dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat).<sup>19</sup> Hal ini dapat dihubungkan dengan pemilihan secara langsung oleh rakyat yakni rakyat yang memilih, rakyat yang akan dipimpin, dan rakyat juga yang menikmati hasil kepemimpinan seorang pemimpin yang baik, karena semua kekuasaan pemerintah berasal dari rakyat (*All Government power comes from the peoples*).<sup>20</sup>

#### **D. Pemilu Merupakan Perwujudan Nilai Demokrasi**

Pemilihan Umum dalam negara demokrasi merupakan sarana yang sangat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, karenanya dalam beberapa negara di dunia, pememilihan umum dianggap sebagai lambang dan sekaligus tolok ukur untuk disebut sebagai negara demokrasi.<sup>21</sup> Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, anggota legislatif dipilih melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis dan transparan. Pemilu merupakan sarana demokrasi guna mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat. Pemerintahan negara yang dilantik melalui pelaksanaan pemilu itu berasal dari rakyat dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat (*government of the people by the pople and for the people*).

Berbicara soal pemilihan umum baik itu pemilu legislatif, maupun eksekutif yaitu Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil

---

<sup>19</sup> Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden*, Pekanbaru : Bina Mandiri Press, 2002, hal. 10.

<sup>20</sup> Rozikin Daman, *Hukum Tatanegara*, Jakarta : Grapindo Persada, 1993, hal.162.

<sup>21</sup> Zulkarnaen Nurdin, *Op. Cit.*, hal.72.

Kepala Daerah adalah merupakan pesta demokrasi yang sangat penting bagi rakyat Indonesia, karena lewat pemilu inilah seluruh rakyat dapat menyalurkan aspirasinya, yaitu untuk menentukan siapa yang menjadi wakilnya di legislatif dan terlebih lagi untuk memilih eksekutif, yakni siapa yang akan menjadi pemimpin di pusat untuk Presiden sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan maupun di daerah, yaitu untuk daerah Provinsi sebagai Gubernur, untuk Kabupaten sebagai Bupati, dan untuk Kota sebagai Walikota, yang masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Dalam *Pemilu* baik itu pemilihan umum legislatif, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah merupakan perwujudan kehidupan demokrasi, tentunya tidak terlepas dari keberadaan partai politik.

Partai politik merupakan sarana yang sangat penting. Arti, fungsi, dan perannya sebagai perwujudan kemerdekaan berserikat, dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang,<sup>22</sup> merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan berbangsa yang merdeka, bersatu, berdaulat, demokrasi dan menghormati hukum.

Besarnya aspirasi rakyat tersalurkan melalui pemilihan umum merupakan perwujudan kehidupan demokrasi dalam pemerintahan negara dan pemerintahan daerah. Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam

---

<sup>22</sup> Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.



sistem pemilihan umum, akan tetapi pada umumnya berkisar pada dua prinsip pokok yaitu :

1. *Single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil, ini biasanya disebut dengan sistem distrik);
2. *Multimember constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil biasanya dinamakan *proportional representation* atau sistem perwakilan berimbang).

*Sistem distrik* ini merupakan sistem pemilihan umum yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis yang biasanya disebut distrik karena kecilnya daerah yang diliputi mempunyai satu wakil dalam dewan perwakilan rakyat. Untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik dan jumlah wakil rakyat dalam dewan perwakilan rakyat ditentukan oleh jumlah distrik.

Calon yang dalam satu distrik memperoleh suara terbanyak menang, sedangkan suara-suara yang ditujukan kepada calon-calon lain dalam distrik itu dianggap hilang dan tidak diperhitungkan lagi, bagaimanapun kecilnya selisih kekalahannya. Jadi, tidak ada sistem menghitung suara lebih seperti yang dikenal dalam sistem Perwakilan Berimbang, misalnya, dalam distrik dengan jumlah suara 100.000, ada dua calon, yakni A dan B. Calon A memperoleh 60.000 dan B 40.000 suara, maka calon A memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 40.000 dari calon B dianggap hilang.<sup>23</sup>

Sistem ini mempunyai beberapa kelemahan antara lain :

---

<sup>23</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 177.

1. Sistem ini kurang memperhitungkan adanya partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi golongan itu terpencar dalam beberapa distrik.
2. Sistem ini kurang representatif dalam arti bahwa calon yang kalah dalam satu distrik, kehilangan suara-suara yang telah mendukungnya. Hal ini berarti bahwa ada sejumlah suara yang tidak diperhitungkan sama sekali.

Di samping kelemahan-kelemahan tersebut di atas ada juga segi positifnya antara lain :

1. Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik, sehingga hubungannya dengan penduduk distrik lebih erat sehingga dia akan lebih terdorong untuk memperjuangkan distriknya.
2. Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Sistem ini mendorong ke arah penyederhanaan partai tanpa diadakan paksaan.
3. Berkurangnya partai dan meningkatnya kerjasama antar partai-partai mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan mempertingkat stabilitas nasional.
4. Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

*Sistem perwakilan berimbang* ini dimaksudkan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari sistem distrik. Gagasan pokok ialah bahwa jumlah

kursi yang diperoleh oleh sesuatu golongan atau partai adalah sesuai dengan jumlah suara yang diperoleh. Untuk keperluan ini ditentukan sesuatu perimbangan, misalnya 1 : 400.000, yang berarti bahwa sejumlah pemilih tertentu (dalam hal ini 400.000 pemilih) mempunyai satu wakil dalam perwakilan rakyat. Jumlah total anggota dewan perwakilan rakyat ditentukan atas dasar perimbangan (1 : 400.000). Negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan yang besar, akan tetapi untuk keperluan teknis-administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan yang besar (yang lebih besar daripada distrik dalam sistem distrik). Di mana setiap daerah pemilihan memilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya penduduk dalam daerah pemilihan itu. Jumlah wakil dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih dalam daerah pemilihan itu dibagi dengan 400.000.

Dalam sistem ini setiap suara dihitung, dalam arti bahwa suara lebih yang diperoleh oleh sesuatu partai atau golongan dalam sesuatu daerah pemilihan- dapat ditambahkan pada jumlah suara yang diterima oleh partai atau golongan itu dalam daerah pemilihan lain, untuk menggenapkan jumlah suara yang diperlukan guna memperoleh kursi tambahan.

Sistem perwakilan berimbang ini sering dikombinasikan dengan beberapa prosedur lain antara lain dengan sistem daftar (*list system*). Dalam sistem daftar setiap partai atau golongan mengajukan satu daftar calon dan sipemilih memilih salah satu daftar darinya dan dengan demikian memilih satu partai dengan semua calon yang diajukan oleh partai itu untuk bermacam-macam kursi yang sedang diperebutkan. Sistem perwakilan

berimbang ini dipakai di negeri Belanda, Swedia, Belgia dan Indonesia tahun 1955, 1971 dan 1976.<sup>24</sup>

Dalam sistem ini mengandung beberapa kelemahan antara lain :

1. Sistem ini mempermudah fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai baru. Umumnya dianggap bahwa sistem ini mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.
2. Wakil yang dipilih merasa dirinya terikat kepada partai dan kurang merasakan loyalitas kepada daerah yang telah memilihnya.
3. Banyaknya partai mempersulit terbentuknya pemerintahan yang stabil, oleh karena umumnya harus mendasarkan diri atas koalisi dari dua partai atau lebih.

Di samping kelemahan tersebut di atas sistem ini juga mempunyai satu keuntungan yang besar, yaitu : bahwa dia bersifat representatif dalam arti bahwa setiap suara turut diperhitungkan dan praktis tidak ada suara hilang.

Golongan-golongan yang bagaimanapun kecilnya dapat menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan rakyat. Masyarakat yang *heterogen* sifatnya, umumnya lebih tertarik pada sistem ini oleh karena dianggap lebih menguntungkan bagi masing-masing golongan.<sup>25</sup>

#### **E. Kesimpulan**

Para pendiri Negara (*the founding Father*) dari sejak awal menyadari Indonesia yang wilayahnya terdiri dari ribuan pulau dan kepulauan serta penduduknya yang terdiri dari ratusan suku bangsa, tidak mungkin dikelola

---

<sup>24</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal.179.

<sup>25</sup> Miriam Budiardjo, *Op.Cit.*, hal. 180.

secara sentralistik, prinsip dasar tersebut dituangkan kedalam konstitusi yang menjadi pedoman dasar dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa, bernegara dan pemerintahan.

Dalam beberapa tahun terakhir ini, dinamika politik lokal memberikan "warna lain" dalam peta kehidupan politik di Tanah Air. Segenap elemen lokal mulai memperlihatkan jati dirinya, identitasnya, kemandiriannya, dan otonominya, terutama yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) secara langsung. Bagi masyarakat lokal, Pemilukada secara langsung adalah tuntutan yang sangat mendesak dan tak dapat ditawar-tawarkan lagi. Tuntutan ini merupakan salah satu konsekuensi logis dari sistem pemilihan presiden (pilpres) secara langsung pada Tahun 2004 yang lalu.

#### **F. Rekomendasi**

Berhasil atau tidaknya pemilihan kepala daerah secara langsung akan sangat tergantung pada aturan mekanismenya. Jika aturan mekanismenya kurang memadai, Pemilukada langsung bisa menimbulkan konflik sosial dan politik di daerah.

Untuk mewujudkan kualitas demokrasi di daerah dalam pelaksanaan pemilihan umum Kepala Daerah langsung ini seharusnya Pemerintah dan Instansi terkait wajib mensosialisasikan aturan PEMILUKADA itu kepada masyarakat, sehingga masyarakat dapat memahami aturan main (*the rule of game*) sebelum pelaksanaan Pemilukada, karena Pemilukada langsung baru

pertama kali ini dilaksanakan sepanjang sejarah dan konstelasi ketatanegaraan di Indonesia.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Asri Muhammad Saleh, *Politik Hukum Dekrit Presiden*, Pekanbaru : Bina Mandiri Press, 2002.
- Marsono, *Susunan dalam Satu Naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dengan Perubahan-perubahannya 1999-2002*, Jakarta : Eko Jaya, 2002.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia, 1983.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Yogyakarta : Liberty, Oktober 1993.
- Rozikin Daman, *Hukum Tatanegara*, Jakarta : Grapindo Persada, 1993.
- Sadu Wasistianto, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Cetakan II, Bandung : Pokusmedi, 2003.
- Saldi Isra, *Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Implikasinya terhadap Sistem Ketatanegaraan Indonesia*\_dalam Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning No.3 Vol. 2, Pekanbaru : Oktober 2002.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Yogyakarta : Liberty, 2006.
- [http://www.ipcos.or.id/No\\_56/Laporan\\_Utama.html](http://www.ipcos.or.id/No_56/Laporan_Utama.html), diakses tanggal 16 Mei 2005.
- Zulkarnaen Nurdin, *Hubungan Partai Politik dengan Wakilnya di Lembaga Perwakilan*\_Artikel Jurnal Hukum Respublica Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning No. 3 Vol. 2, Pekanbaru : Oktober 2002

## **PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah.